



# ALAP 2020

IX Congreso de la Asociación  
Latinoamericana de Población



9 a 11 diciembre

EL ROL DE LOS ESTUDIOS DE POBLACIÓN TRAS LA PANDEMIA DE COVID-19 Y  
EL DESAFÍO DE LA IGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Alma Cossette Guadarrama Muñoz*

*Universidad La Salle, México*

[lancelot56@gmail.com](mailto:lancelot56@gmail.com)

*Dulce María Meneses Ruiz*

*Universidad La Salle, México*

[dulce.meneses@lasalle.mx](mailto:dulce.meneses@lasalle.mx)

## **ANÁLISIS JURÍDICO-INSTITUCIONAL DEL DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN MÉXICO**

### **I. Introducción**

Actualmente, el mundo está experimentando una transformación demográfica visible gracias al aumento en la esperanza de vida. La OMS (2019) estima que: “Entre 2000 y 2050, la proporción de los habitantes del planeta mayores de 60 años se duplicará, pasando del 11% al 22%...”. Si los porcentajes de envejecimiento se siguieran incrementando, esto produciría un cambio en las estructuras sociales, al alterar las cifras de migración y trabajo por la incorporación de adultos mayores.

En México, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018 reportaba que el número de personas de 60 años o más era de 15.4 millones, lo que representaba 12.3% de la población total (Instituto Nacional de Estadística, y Geografía [INEGI], 2019). Esta cifra resulta mayor comparada en

relación con los 12.9 millones de 2017, o los 9.6 millones de personas adultos mayores (PAM) de 2016, es decir, el 7.8% de la población mexicana total (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2018).

Las PAM son parte de los grupos vulnerables al ser, por sus características, objeto de trasgresiones a sus derechos; a esto se suma la investidura de trabajador, y es que son diferentes los factores que han obligado a las PAM a engrosar las filas del mercado laboral formal, como ingresos insuficientes, la falta de medios de supervivencia, y el ambiente familiar, entre otros. Por ello, son las PAM trabajadoras las que interesan para efectos de este estudio, en razón a que su condición de indefensión se ve agravada por la falta de un contrato laboral y el incumplimiento de las prestaciones establecidas por la ley, como: salario digno, aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, seguridad social, entre otros. Así, las PAM se colocan en un doble estado de indefensión, al ser empleado y adulto mayor. Esto se presenta a pesar de que la normativa mexicana recoge y protege los derechos laborales; empero, la realidad demuestra que dichos derechos no son cumplidos y su ejercicio resulta falaz, porque el sujeto titular es objeto de prevaricaciones y discriminación.

Luego entonces, derivado de la tendencia en el aumento de las cifras que en los próximos años tendrán las PAM y el incremento del grado de desprotección, en particular quienes se insertan en el mercado laboral, resulta importante hacer una revisión del marco jurídico-institucional. En este escenario, el propósito de este documento es presentar avances de una investigación más amplia que toma como base la teoría de Hirshman para evidenciar y explicar la carente protección que el sistema mexicano otorga a las PAM. Para efectos de este estudio, se utiliza exclusivamente el concepto de voz a fin explorar los instrumentos jurídicos y la política pública mexicana dirigida a la protección de las PAM en materia laboral.

Se parte de la pregunta de investigación: ¿Por qué la normativa vigente en materia laboral y la política pública en México son ineficaces para proteger el derecho al trabajo de las PAM? La respuesta se encontrará en la propuesta metodológica de corte teórico-documental que considera la dimensión jurídica-institucional, y cuya hipótesis estriba en que la ausencia de disposiciones jurídicas y de políticas públicas en materia laboral posibilita la trasgresión del derecho al trabajo de las PAM. En consecuencia, a través del método hipotético-deductivo, se demostrará la necesidad de adoptar medidas, por parte del gobierno mexicano, para evitar prevaricaciones a los derechos laborales de las PAM. Se toma como base la teoría de derechos humanos y la teoría económica de Hirschman (1977), quien utiliza tres elementos: voz, salida y lealtad, frente al deterioro de una institución económica, social o política; en donde la salida se produce cuando los consumidores insatisfechos por el aumento de precio y/o disminución de la calidad de un producto dejan de consumirlo; la voz

se constituye en el reclamo del consumidor hacia la empresa a fin de lograr un cambio en las prácticas, políticas, o resultados de gestión, y la lealtad es el apego que tiene la persona a la empresa.

Al trasladar los elementos de esta teoría al fenómeno social que se estudia, el papel del consumidor estaría representado por las PAM trabajadoras y afectadas en sus derechos laborales. El sujeto trasgresor tendría una naturaleza dual; por un lado, el patrón, como dueño de los medios de producción y contraparte en la relación de trabajo; y por el otro, el Estado como creador de la ley y la política pública. La voz sería el reclamo por las violaciones al derecho del trabajo de las PAM a través de los canales legales y producto de la ausencia de una política pública; la salida se manifiesta con el abandono de la relación laboral por la trasgresión o discriminación de que son objeto las PAM; y la lealtad es la subordinación al patrón del grupo vulnerable en cuestión, a pesar del incumplimiento de las normas laborales. Se hace hincapié que en este trabajo solo se abordará el elemento de la voz para evidenciar y explicar la necesidad de salvaguardar el derecho al trabajo de las PAM trabajadoras.

Finalmente, en el siguiente apartado se expone el contexto actual de las PAM en México al tomar como referente estadísticas oficiales; el tercer rubro aborda los derechos humanos de que son titulares las PAM, para dar paso, en la cuarta sección, al sustento jurídico del trabajo como derecho humano. El quinto acápite corresponde al análisis de la legislación laboral en México en función del sujeto, esto es, las PAM; el sexto apartado profundiza en la política pública del gobierno actual enfocada en los programas de trabajo para las PAM. Todo lo anterior proporcionará los insumos para formular, en el séptimo rubro las reflexiones finales, para concluir con las referencias.

## **II. Situación de las PAM en México**

Antes de iniciar el estudio es importante contestar la pregunta ¿quién es una PAM? La *Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, en su artículo segundo, dice que es: “Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor”. Esta definición arroja dos elementos a resaltar: el tope de edad, esto es, 65 años; si bien el tratado establece un mínimo que puede ser modificado por los Estados conforme a su legislación, el máximo no puede ser alterado para ampliarse al constituir una violación. El segundo elemento es la irrelevancia del término con el cual se identifica al sujeto de estudio. A lo largo de la historia se le ha denominado a las PAM de diversas formas: anciano, viejo,

adulto mayor, persona de la tercera edad, entre otros. Los propios convenios internacionales han usado vocablos como: “anciano”, “persona mayor”, o “persona adulta mayor”<sup>1</sup>. García Ramírez sostiene la irrelevancia del debate en torno al uso de ciertos vocablos en función de la juridización que se ha hecho de ellos en los tratados internacionales (CIDH, 2002). Luego entonces, este argumento es retomado para efectos del presente estudio, al utilizar: Persona Adulta Mayor.

En México la *Ley de los Derechos de la Personas Adultas Mayores* establece, en su artículo tercero, la definición de adultos mayores al señalar que son: “Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”. De esta definición se desprenden dos características: la edad, misma que tiene que ser de 60 años cumplidos como mínimo; y la ubicación geográfica, esto es, que la residencia se localice en México o bien este en tránsito, lo cual lleva a reconocer tácitamente los mismos derechos a mexicanos que a extranjeros, quienes se encuentren en o de paso por el territorio nacional; la condicionante es el requisito de la edad. Estos criterios resultan relevantes para determinar el *quantum* de derechos que le corresponden a las PAM y la posibilidad de ser beneficiario de los programas gubernamentales, como se verá más adelante.

Ahora, la pregunta es ¿Cuál es la situación de las PAM en México? Para obtener una radiografía de las PAM se requiere acudir a la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS), realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en 2017, la cual indica que el total de PAM fue 12.9 millones, de los cuales el 46.4% eran hombres, y el 53.6% mujeres. En razón de la nacionalidad, había 99.6% mexicanos y solo 1.0% de extranjeros. En cuanto al estado civil, se reportó que el 54.6% se encontraba casado, el 7.3% vivía con su pareja, y el 38.1% se encontraba soltero. Respecto al nivel de escolaridad el 50.1% tenía educación básica, el 17.4% educación media superior, el 10.6% superior, y el 21.5% no tenía escolaridad. El 37.1% de las PAM formaban parte de la PEA; y la principal fuente de ingresos era su trabajo o negocio (37.8%) y el apoyo recibido de sus hijos (37.0%) (CONAPRED, 2017).

Un elemento que resulta de interés para el estudio es la situación de pobreza, conforme al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): “La población de 65 años o más con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos aumentó entre 2008 y 2018 al pasar de 18.6% a 19.1%, mientras que la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza... pasó de 49.2% a 49.4% en el mismo periodo de 10 años” (2019, p. 2). De tal forma, se

---

<sup>1</sup> Verbi gratia: la *Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* utiliza el vocablo “persona mayor”, en tanto que el *Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* usa el término “anciano”.

puede afirmar que, durante el periodo señalado de diez años, hubo un aumento en los niveles de pobreza y pobreza extrema. Estos elementos junto con la ausencia de redes familiares, el deterioro natural de ciertas funciones del cuerpo, y la presencia de patológicas propias de la edad, se convierten en factores coadyuvantes para el incremento de la vulnerabilidad del grupo vulnerable en cuestión.

Es menester recordar que las PAM *per se* son susceptibles de recibir algún tipo de lesión ya sea física o moral, vivir una situación de trasgresión a sus derechos, o discriminación, lo que los convierte en sujetos vulnerables. La vulnerabilidad de las PAM es visible con la discriminación que sufren en México, como lo demuestra la propia ENADIS 2017, la cual arroja datos interesantes sobre la percepción de los mexicanos en relación con el respeto de los derechos de las PAM. El resultado fue que el 57% considera que se respetan poco o nada, contra el 43% que considera que se respetan mucho o algo (CONAPRED, 2017). La información confirma no solo la existencia de discriminación, sino también el grado de la misma.

Interesantes resultan las respuestas de las PAM en el marco de la citada ENADIS 2017. Por ejemplo, en cuanto a la percepción sobre el respeto a sus derechos, el 44.9% considera que se respetan poco o nada. Los ámbitos en que las PAM se han sentido discriminadas son: la calle o transporte público (37.3%); seno familiar (33.3%); servicio médicos (27.7%); oficina de gobierno (17.4%); en su trabajo (13.1%), y en un negocio, centro comercial o banco (5.8%). Las problemáticas más frecuentes que enfrentan son: pensión insuficiente (28.5%) y la falta de oportunidades para encontrar trabajo (22.5%) (CONAPRED, 2017). De lo anterior, es de resaltar la discriminación experimentada por la PAM en sus trabajos, y la falta de oportunidades para conseguir empleo, lo que hace innegable la ausencia de normas que salvaguarden el derecho al trabajo, al tiempo de visibilizar la ineficacia de las políticas públicas implementadas por el actual gobierno para facilitar la incorporación de las PAM a la actividad económica.

La realidad en cifras demuestra que las PAM se incorporan todos los días a la fuerza laboral del país. Los indicadores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social así lo demuestran, por ejemplo del 2001 al 2020, hubo un incremento del 3% de PAM ocupadas en alguna actividad remuneradora (STPS, 2020, p. 12). Conforme a la ENADIS 2017, el 62% de las PAM formó parte de la PEA; dentro de este porcentaje las actividades realizadas fueron: apoyo elemental (23.9%); agropecuario (17.5%); comercio (17.2%); artesanal (13.4%); profesional y técnico (9.5%); servicio personal y vigilancia (8.4%); maquinaria y transporte (4.7%); trabajo auxiliar (2.3%); y funciones de dirección. Respecto de las prestaciones derivadas del servicio prestado: 84.5% no tuvo contrato escrito; 80.2% no recibió aguinaldo; 83.0% no tuvo vacaciones con goce de sueldo; 85.7% no tuvo

crédito para vivienda; 83.9% no tuvo licencia o incapacidad con goce de sueldo, y 81.6% no contó con servicio médico. Ante las violaciones y hechos discriminatorios, el 87.7% de las PAM no presentó ningún tipo de denuncia; el 9.7% informó a la autoridad del lugar, clínica, trabajo u oficina; el 1.2% acudió a la Fiscalía, el 1.0% presentó una queja en CONAPRED, y solo el 0.4% en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (CONAPRED, 2017). Finalmente, no se puede olvidar que las PAM siguen siendo personas con capacidad y habilidad para seguir desarrollando actividades remuneradas que les permitan generar sus propios medios de subsistencia.

### **III. Las PAM como titulares de Derechos Humanos**

Actualmente, existe una amplia gama de instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos a todos los seres humanos, y en consecuencia a las PAM por el simple hecho de serlo. Empero, específicamente, los tratados que reconocen derechos a favor de las PAM, divididos por ámbito de aplicación, son los siguientes:

a) Universales. No existe un instrumento de *hard law*, es decir, coercitivo, enfocado en el reconocimiento específico de derechos a favor de las PAM. Sin embargo, hay textos que son guías de actuación para los gobiernos como el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, o bien la *Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Madrid* cuyo objetivo es diseñar una política internacional orientada a un cambio de actitud y prácticas a fin de aprovechar el potencial de las PAM (OMS, 2015, p. 29). Los *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad* establece cinco principios: independencia, participación, cuidados, autorrealización, y dignidad (Huenchuan, 2013, p. 10). Finalmente, la OMS emite, en 2002, el documento titulado: *“Envejecimiento activo: Un marco político”*, el cual reconoce seis tipos de determinantes clave: económicos, conductuales, personales, sociales, relacionados con los sistemas sanitarios y sociales, y los relacionados con el entorno físico. El primero de ellos abarca: salario, acceso al trabajo, y protección social (Regalado, 2002, p. 89), prácticamente inexistentes en México, como se ha mostrado con las cifras arriba citadas.

b) Regional. En contraste con el ámbito universal, a nivel regional, desde 2015 existe un instrumento de *hard law* denominado: *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, cuyo objetivo es: promover, proteger y asegurar el reconocimiento y pleno ejercicio de todos los derechos humanos de las PAM, a fin de contribuir a su integración y participación en la sociedad (Artículo primero). Empero, es su artículo 18 el que recoge

el derecho al trabajo cuando dice: “La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad...”.

La Convención contiene una serie de obligaciones dirigidas a los Estados a fin de garantizar los derechos en ella señalados, que estriban en: adoptar mecanismos de carácter legislativo, administrativo, y judicial; acciones afirmativas; promover políticas laborales; diseñar programas que faciliten la transición gradual a la jubilación, y la capacitación y certificación de conocimientos para el acceso a mercados laborales. Sus órganos de control son dos: la Conferencia de Estados, organismo principal de decisión, encargado, entre otras cosas, de dar seguimiento a los informes de los países; y el Comité de Expertos cuya función es colaborar con los Estados para lograr la implementación del texto. En cuanto a los medios de control, también son dos: los informes que los países miembros deben presentar una vez ratificado el instrumento, y las peticiones individuales, las cuales pueden ser presentadas por cualquier persona ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De esta manera, la Convención continúa la tendencia internacional de instituir no solo mecanismos coercitivos para lograr su cumplimiento; sino medios de apoyo, a través del Comité de Expertos para que los países alcancen los compromisos adquiridos. La fortaleza del documento radica en el trabajo realizado por el Comité al auxiliar en el seguimiento de los informes; empero, la debilidad estriba, como en otros textos, en la ratificación y la aceptación de la competencia de la Comisión Interamericana. Es el caso de México que aún no ha ratificado la Convención; por tanto, no es aplicable, ni puede ser invocado ante los órganos jurisdiccionales internacionales.

c) Interno. La Constitución reconoce, en su artículo primero, la titularidad de los derechos humanos a cualquier persona que se encuentre en territorio mexicano, independientemente de edad, género, discapacidad, entre otros, al dejar abierto la gama de posibilidades con la frase: “cualquier otra que atenten contra la dignidad humana”. Esta disposición constituye la base de los derechos de las PAM, de la cual se desprende la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* cuyo propósito es garantizar el ejercicio de los derechos de las PAM con fundamento en principios como autonomía y autorrealización; participación; equidad; corresponsabilidad, y atención preferente. Recoge varios derechos divididos en nueve bloques: integridad, dignidad y preferencia; certeza jurídica; protección de la salud, alimentación y familia; educación; asistencia social; participación; denuncia popular; acceso a los servicios, y trabajo y capacidades económicas.

### **III. El Derecho Humano al Trabajo**

El trabajo como derecho es resultado de la lucha de clases apoyada por el pensamiento socialista que inicia con la revolución industrial, y posteriormente se extiende por toda Europa. Inglaterra fue el primer escenario donde se conquistaron libertades colectivas cuyo origen fue multifactorial. Quizás el detonante principal fue la deshumanización de la clase burguesa, particularmente los dueños de las fábricas quienes explotaban a sus trabajadores, lo que generó movimientos obreros de gran envergadura que buscaron alcanzar una transformación social, a fin de recuperar la libertad y dignidad en el trabajo. Así, el derecho al trabajo como un derecho social fue reconocido por primera vez en la Constitución Mexicana de 1917 (De la Cueva, 1980, pp. 11-25).

La dignidad humana es el eje toral de los derechos humanos, mismos que por ser indivisibles no pueden entenderse o disfrutarse de manera separada. El derecho al trabajo es fundamental para la realización de otros derechos, al ser el elemento que permite alcanzar mejores condiciones de vida. En este sentido, el trabajo se constituye en una parte inseparable e inherente de la dignidad humana, porque todo individuo tiene derecho a trabajar para poder vivir decentemente. El reconocimiento y validez del derecho humano al trabajo se ha plasmado en diversos instrumentos internacionales; a continuación, se listan solo aquellos que México ha ratificado, divididos por su ámbito de aplicación, a saber:

a) Universales. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* en su artículo 23 reconoce el derecho al trabajo a cualquier persona, mismo que incluye entre otras cosas: la libre elección de la actividad laboral; condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; un salario igual; protección contra el desempleo, y fundar sindicatos. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* recoge el derecho al trabajo en el artículo sexto, y agrega la obligación de los Estados de garantizar su ejercicio. Asimismo, su artículo séptimo reconoce el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. A estos se suman las resoluciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como la *Observación General Número 6* que se refiere concretamente al derecho al trabajo de las PAM, así insta a los países miembros a adoptar medidas para evitar toda discriminación; emplear a trabajadores mayores con base en la experiencia y conocimientos; implementar programas de preparación para el retiro, y salvaguardar los derechos sindicales para después de la jubilación de las PAM. El Comité emitió también la *Observación General Número 18* en la que reconoce la naturaleza dual del derecho al trabajo: individual, porque pertenece a cada persona; y colectivo, porque abarca todo tipo de trabajos; mismo que no debe ser entendido como absoluto e incondicional a obtener empleo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el organismo especializado en materia de trabajo, del cual emanan diversos convenios que regulan accidentes de trabajo, enfermedad,



indemnizaciones, derecho sindical, descanso, seguridad social, protección al salario, entre otros. México ha firmado y ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT, que son: C-029 Convenio sobre el trabajo forzoso; C-087 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; C-098 Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva; C-100 Convenio sobre igualdad de remuneración; C-105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso; C-111; Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación); C-138 Convenio sobre la edad mínima; C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (OIT, s.a.).

Finalmente, la *Recomendación 162 de la OIT* sobre trabajadores de edad, quienes están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo, exhorta a los Estados a promover políticas basadas en la igualdad de oportunidades y trato para los trabajadores sea cual fuera la edad; mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo en todas las fases de la vida, y adoptar medidas enfocadas a garantizar la transición progresiva de la vida profesional activa al retiro voluntario.

b) Regional. En este rubro se encuentra la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* que en su artículo 14 reconoce el derecho de toda persona que trabaja a recibir un salario en relación a su capacidad y destreza que le asegure un nivel de vida decoroso. El *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, establece, en sus artículos sexto y séptimo, entre otras cosas: el derecho al trabajo, la estabilidad en el empleo, las causas justas de separación, la indemnización o readmisión por despido, y la seguridad e higiene.

c) Interno. La Constitución recoge el derecho al trabajo en su artículo quinto como la libertad que tiene toda persona de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre que sean lícitos. Esta última característica es la principal limitante del derecho, al condicionar su ejercicio. En consonancia, el artículo 123, apartado "A", de manera expresa enlista los derechos y obligaciones de las cuales gozará cualquier persona en ejercicio de su trabajo; lo que será abordado más adelante.

Por otro lado, la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, de manera tardía, estableció, con la reforma de 2018, el derecho al trabajo con la adición de la fracción V, a su artículo quinto. Ello constituyó un gran avance al reconocer el derecho al trabajo de manera expresa como parte de la dignidad humana de las PAM; empero, al mismo tiempo reflejó, lo que ya se ha dicho, a las PAM se les ha considerado por nuestro sistema jurídico como objetos de cuidados sin tomar en cuenta sus capacidades derivadas de la experiencia y años vividos que bien pueden enriquecer a la sociedad por su diversidad. Así, se reconoce en México el acceso al trabajo de las PAM, y a ser beneficiarios de la política pública por parte de los tres órdenes de gobierno.

#### **IV. Los Derechos Laborales y sus Mecanismos de Protección en México**

Los derechos laborales en México toman como marco de referencia el artículo 123 apartado “A” para los trabajadores en general, y “B” para los servidores públicos. Esta disposición es la base a partir de la cual se establecen un mínimo de derechos los cuales sirven de plataforma para ser mejorados con los contratos laborales, sin nunca ser reducidos o negados al seguir la máxima: “arriba de las normas laborales todo, por debajo de ellas, nada” (Dávalos, 1994, p.17). Algunos de los derechos reconocidos son: jornada de ocho horas; indemnización o reinstalación; pago de horas extras; capacitación y adiestramiento; día de descanso; derecho a huelga; reparto de utilidades; salario digno; periodo vacacional; pago de prima de antigüedad; días de descanso obligatorios; salario mínimo; pago de aguinaldo, y estabilidad en el empleo.

El apartado “A” del artículo 123 regular la actividad de las PAM insertas en el mercado laboral formal; de él derivan dos leyes reglamentarias:

— *Ley Federal del Trabajo (LFT)*, es la norma reguladora en la materia de aplicación en todo el territorio mexicano que establece el mínimo de condiciones de trabajo que los patrones están obligados a otorgar a sus trabajadores. En este punto hay que resaltar la salvaguarda específica que la ley otorga en razón del sujeto y la actividad. Para el primero caso, son los Títulos Quinto y Quinto Bis relativos al trabajo desempeñado por las mujeres y los adolescentes respectivamente, cuya razón de ser estriba en la condición del individuo, quien demanda una protección particular derivada de sus características; así se consagran períodos extraordinarios de descanso por maternidad, o para los adolescentes una jornada reducida y la prohibición de realizar determinados trabajos. Respecto del segundo aspecto: la actividad, el Título Sexto denominado “Trabajos Especiales” consagra la naturaleza expansiva del derecho al trabajo al incluir normas laborales específicas requeridas para regular de forma diferente, a las ya existentes, el servicio subordinado en atención a sus peculiaridades.

— *Ley del Seguro Social*, su objetivo es que la persona pueda acceder a los sistemas de salud y protección social, a fin de gozar de asistencia en caso de enfermedad, accidentes, riesgos de trabajo, pensiones por incapacidad, viudez u orfandad. Ello conforma el mínimo de seguridad social que los patrones se obligan a proporcionar a sus trabajadores, para configurar el derecho a un trabajo decente.

Por otro lado, el reconocimiento del derecho al trabajo debe llevar aparejado mecanismos de protección para hablar de un verdadero goce. Dichos mecanismos se dividen en: jurisdiccionales en

materia interna e internacional, y no jurisdiccionales. Dentro de los primeros están, producto de la reforma de febrero 2017, los tribunales laborales de las 32 entidades federativas, mismos que forman parte del Poder Judicial, encargados de resolver los casos controvertidos derivados de la relación obrero-patronal. Asimismo, se cuenta con el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral cuya función, además de llevar el proceso de conciliación a nivel federal, es el registro de los contratos colectivos y sindicatos. La reforma también trastocó los sindicatos al ordenar el voto personal, libre, y secreto en la elección de sus dirigentes, que no podrán ser indefinidos; al tiempo de crear la figura “constancia de representatividad sindical” que pretende asegurar que el ejercicio del derecho de huelga o contratación colectiva tengan el respaldo del número de empleados establecidos por la ley (Carbonell, 2019).

En el escenario internacional se cuentan con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que son los órganos de control del sistema americano. La primera tiene la facultad de emitir recomendaciones a los Estados que violenten los derechos humanos reconocidos en las convenciones de las que sean parte; en tanto que la segunda es competente para emitir sentencias, con carácter obligatorio, de casos sometidos a su jurisdicción; estas resoluciones a la postre formarán parte de la jurisprudencia internacional. Cabe mencionar que son escasos los fallos en relación con los derechos laborales; el único hasta el momento fue el “Caso Lagos del Campo vs Perú”, del 31 de agosto de 2017, en el cual se condena a este país por vulnerar el derecho a la estabilidad laboral y asociación. Respecto de los medios de control se tienen tres: los informes periódicos de los Estados en los que informan sobre los progresos realizados en el ordenamiento interno a fin de asegurar el respeto de los derechos protegidos; las comunicaciones interestatales que representan la posibilidad para los países de dirigir comunicaciones alegando el incumplimiento de obligaciones de otros Estados, y las reclamaciones particulares que son denuncias de presuntas víctimas de trasgresiones a derechos.

Finalmente, dentro de los medios no jurisdiccionales esta la CNDH que desde 2011, por reforma constitucional al artículo 102 apartado “B”, se omite su incompetencia para conocer de asuntos en materia de trabajo. En armonía con ello, se suprime la fracción III del artículo séptimo de su propia ley, y se adiciona, a su Reglamento Interno, la fracción X, del artículo 2, que establece que asuntos laborales son: “Los actos u omisiones atribuibles a servidores públicos relacionados con el desarrollo de procedimientos sustanciados ante las autoridades del ámbito laboral. La competencia de la comisión no comprende... conocer de los conflictos... entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores o uno o más sindicatos, ni entre sindicatos y/o trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad...”

Como consecuencia de lo anterior, la estructura CNDH sufrió modificaciones con el propósito de proteger y promover el derecho al trabajo. Así el 15 de junio de 2012 se publica la reforma de diversos artículos de la Ley de la CNDH encaminados a suprimir la limitante en el número de visitadurías, al dejar abierta la posibilidad de crear las que sean necesarias, entre ellas la Sexta Visitaduría General. Esta Unidad se encarga de conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades por presuntas violaciones a derechos laborales, de seguridad social, y ambientales. Tiene la facultad de ejecutar acciones de protección que radican en la atención y seguimiento de las quejas hasta la formulación de las recomendaciones respectivas. Quizás la recomendación más conocida, al volverse un asunto mediático en los medios, fue la 02/2017 relativa al caso de violación de diversos derechos humanos en agravio de personas jornaleras agrícolas del Valle de San Quintín, en Ensenada, Baja California, gracias a la cual se evidenció las inadecuadas condiciones laborales y de seguridad social en que vivían los trabajadores agrícolas, entre los que se encontraban mujeres y menores (CNDH, 2017).

Ahora bien, en relación con las recomendaciones emitidas por la CNDH relativas a actos u omisión que vulneren los derechos humanos de las PAM, desde enero de 2014 a diciembre de 2017, se tiene un total de 2,126 recomendaciones, de las cuales se identifican como autoridades presuntas responsables, por orden de incidencia, a las siguientes: IMSS, ISSSTE, SEDESOL, e INFONAVIT. Los derechos presuntamente violentados son: seguridad jurídica (43%), protección a la salud (38%), legalidad (9%), trato digno (6%), y petición (4%) (CNDH, 2019, pp. 65-68). Como se observa hasta el día de hoy las recomendaciones relativas a la violación de derechos en materia de trabajo son escasas, a pesar de tener reconocida esta facultad desde 2011.

El último organismo no jurisdiccional es la CONAPRED, institución gubernamental encargada de prevenir y eliminar la discriminación en México, cuyo medio de control es la queja. Su función se torna transcendente, sobre todo si se recuerda que los derechos que menos se respetan son los de las PAM; si a estos individuos se les agrega la categoría de trabajador el grado de indefensión se intensifica al no existir mecanismos reales y eficaces que permitan lograr no solo la igualdad al evitar la discriminación, sino el respeto a los derechos humanos y al principio de dignidad humana, lo cual legitima el sistema jurídico.

## **V. La Política Pública Mexicana en Materia de Trabajo**

La política pública del gobierno federal mexicano parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el que abarca el periodo 2019-2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de

2019. Es un “un instrumento para enunciar los problemas nacionales y enumerar las soluciones en una proyección sexenal”, a partir del PND se diseñan los programas, estrategias, y acciones para atender de manera puntal cada problemática. Para el caso que nos ocupa es el eje tres denominado: “Economía” en su sexta estrategia titulada: “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo” (p. 4), la que menciona que: “Una de las tareas... es impulsar la reactivación económica... Para ello se requiere... del fortalecimiento del mercado interno, lo que se conseguirá con una política de recuperación salarial y una estrategia de creación masiva de empleos productivos, permanentes y bien remunerados. Hoy en día más de la mitad de la población económicamente activa permanece en el sector informal, la mayor parte con ingresos por debajo de la línea de pobreza y sin prestaciones laborales”.

La citada estrategia menciona que la misma se alcanzará por medio de la creación de empleos con programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura; así como, con acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas (SEGOB, 2019, p. 52). Ahora bien, respecto a los programas del gobierno federal dirigidos a las PAM, se tiene únicamente el denominado: “Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” cuyo objetivo es proporcionar apoyo económico a mujeres y hombres de más de 68 años que vivan en zonas urbanas, y más de 65 para quienes sean residentes de zonas rurales. El apoyo se entrega de manera directa sin intermediarios mediante el uso de una tarjeta bancaria. Para 2019 el monto del apoyo económico es de mil 275 pesos mensuales y se entrega en forma bimestral (SEGOB, 2019, p. 37).

Por otro lado, el artículo 10 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, establece 21 objetivos que la Política Nacional sobre PAM debe atender, entre los cuales se encuentran: propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental; garantizar el pleno ejercicio de los derechos; garantizar igualdad de oportunidades y una vida digna; fomentar en la familia, el Estado y la sociedad, una cultura de aprecio a la vejez para lograr un trato digno; promover la participación activa de las PAM en la formulación y ejecución de las políticas públicas; y propiciar formas de organización y participación de las PAM. A fin de dar seguimiento a estos objetivos, la ley crea un organismo denominado Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) que como órgano público descentralizado es: “rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, teniendo por objeto general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la Ley...” (Artículo 25).

El INAPAM, a través de sus delegaciones ubicadas en cada entidad federativa, desarrolla programas como: actividad y deporte; educación para la salud; clínica de memoria; asesoría jurídica;

clubes, y una tarjeta de beneficios y descuentos. Adicionalmente, cuenta con el programa “Inclusión Social de las Personas Adultas Mayores”, que busca que las PAM puedan: “ejercer sus derechos, valer su experiencia y habilidades para tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en sus ámbitos de influencia en la vida cotidiana..., disfrutando un nivel de vida y bienestar” (INAPAM, 2018). En materia de trabajo se tiene solamente un programa denominado: “Vinculación Productiva del INAPAM”, cuyo objetivo es buscar la instrumentación de programas para promover empleos remunerados y actividades que generen un ingreso para las PAM, conforme a su oficio, habilidad o profesión. Este programa mantiene una relación con los prestadores de servicios y empresas que desean incorporar a las PAM al mercado laboral al brindarles: sueldo base; prestaciones de ley; y contrataciones por hora, jornada, o proyecto y/o servicios (INAPAM, 2018).

## **VI. Reflexiones Finales**

Es indiscutible que existe una tendencia mundial hacia el incremento en los porcentajes de PAM. Esto genera que los Estados enfrenten retos con la inevitable incorporación de este sector al mercado laboral, lo que se traduce en posibles trasgresiones por la situación de indefensión del sujeto. Empero, al mismo tiempo, se crean compromisos para los gobiernos en diversos ámbitos, como: económico, por la demanda de bienes y servicios; política pública, en cuanto al diseño de programas y acciones que permitan insertar a las PAM en actividades remuneradas, y jurídicos, con la creación o modificación de normas que permitan el reconocimiento de derechos específicos.

Las PAM, por el simple hecho de ser seres humanos, tienen reconocidos un amplio espectro de derechos, entre los que se encuentra el derecho al trabajo. Sin embargo, en el ámbito universal la protección es exigua al carecer de un tratado específico de *hard law* que obligue a los Estados a reconocer derechos dirigidos a las PAM, o adoptar mecanismos de salvaguarda determinados, como en el plano regional. Luego entonces, es necesario que los organismos internacionales exploren la posibilidad de construir un texto que asegure la observancia de los derechos por parte de los países, en beneficio del grupo vulnerable en cuestión derivado de sus características, en el entendido que la vulneración de los derechos humanos es lo que debilita la justificación de su existencia y el contenido del sistema normativo.

Si se entiende que, conforme a la corriente iusnaturalista, los derechos laborales preexisten al surgimiento de la relación laboral, y no es el vínculo contractual el que los origina, sino solo los objetiviza. Entonces, las PAM ya poseen derechos laborales, al ser parte de sus derechos humanos, los cuales se incrementarán al gestarse una relación de trabajo. Como producto de la subordinación

y el pago del salario nacerán nuevas prestaciones derivados de aquel, que actualmente no son respetadas. La voz, en la teoría de Hirschman, está representada por el reclamo de las PAM a través de los instrumentos legales, lo que resulta inexistente, no porque carezcan de mecanismos, a lo largo del trabajo se demostró que hay medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales tendentes a proteger sus derechos; sino porque estos no son utilizados por las PAM, lo que agrava la problemática, intensificando la discriminación y las violaciones.

Finalmente, pensar un esquema de protección eficiente jurídico-institucional requiere de:

- Reformar la LFT con el propósito de insertar un capítulo especial para la actividad de las PAM con disposiciones que tomen en cuenta sus particularidades. No se propone que la modificación sea en el capítulo de “trabajos especiales” porque en realidad no se trata de un nuevo trabajo que merezca ser regulado, sino un sujeto en específico que necesita ser protegido.
- Construir una política pública integral, a partir de la realidad que viven las PAM en México, al poner especial atención en sus diferentes capacidades y grados de funcionamiento. En este escenario, la visión de la política pública debe ser lo suficientemente elástica para cubrir los diferentes matices, por lo que el modelo de política pública diferencia podría ser de utilidad para cubrir las necesidades de este sector de forma eficaz.
- Ratificar e incorporar, como asignatura pendiente del gobierno mexicano, la *Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, lo cual sin duda abonará a salvaguardar la integridad de las PAM, al tiempo de romper el círculo vicio: discriminación, sufrida por la disminución de capacidades y habilidades producto de la edad, lo que lleva a la negación de derechos al cosificar al individuo y considerarlo incapaz de tomar decisiones por ser receptor de asistencia, para finalmente tornarlo invisible ante una sociedad indolente, un poder público miope, y una ley y política pública ineficaz para materializar sus derechos.
- Educar y concienciar desde los espacios públicos y privados a la sociedad mexicana respecto del valor que representan las PAM, y lo que estas pueden aportar con su experiencia a la comunidad y al mercado laboral; pues solo el respeto al “otro” y a sus diferencias, pueden construir una sociedad más justa y civilizada.

## VII. Referencias

Carbonell, M. (4 de mayo de 2019) Las Claves de la Reforma Laboral, *El Universal*. Recuperado de: <https://reformalaboralparatodos.mx/2019/05/04/las-claves-de-la-reforma-laboral-2/>.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2019). *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México. Resumen Ejecutivo*. Recuperado de: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INFORME\\_PERSONAS\\_MAYORES\\_A19.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INFORME_PERSONAS_MAYORES_A19.pdf).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2017). *Recomendación 2/2017*. Recuperado de: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec\\_2017\\_002.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_002.pdf).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2003). *Reglamento Interno*. Recuperado de: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento_CNDH.pdf).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995). *Observación General Número 6*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3592.pdf>.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2005). *Observación General Número 18*, Recuperado de: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN18](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN18) mayores.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019) *Comunicado de Prensa No 12. Recuperado de:* [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO\\_12\\_ADULTOS\\_MAYORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_12_ADULTOS_MAYORES.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018) *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018).
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). (2017). *Principales Resultados*. Recuperado de: [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017\\_08](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf).
- Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2017). Recuperado de: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_a-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2002). Opinión Consultiva OC-17/2002. Recuperado de: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf).
- Dávalos, J. (1994). *Derecho del Trabajo I*, México: Porrúa.



Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Recuperado de:  
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>.

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Recuperado de:  
[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).

De la Cueva, M. (1980). *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México: Porrúa.

Hirschman, A. (1977). *Salida, Voz y Lealtad: Respuesta al Deterioro de Empresas, Organizaciones y Estados*. México: FCE.

Huenchuan, S. (2013) *Los Derechos de las Personas Mayores*. Recuperado de:  
[https://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/51618/Derechos\\_PMayores\\_M2.pdf](https://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/51618/Derechos_PMayores_M2.pdf).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). *Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las Personas de Edad*.  
[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/edad2019\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/edad2019_Nal.pdf).

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). (2018) *Vinculación productiva para personas adultas mayores*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inapam/articulos/inapam-hoy-vinculacion-productiva-para-personas-adultas-mayores?idiom=es>

Ley de los Derechos de la Personas Adultas Mayores (2002). Recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245\\_120718.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245_120718.pdf).

Ley del Seguro Social (1995). Recuperado de:  
<http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>.

Ley Federal del Trabajo (1970). Recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1980) *Recomendación 162*. Recuperado de:  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R162](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.a.) *Convenios*. Recuperado de:  
<https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000::NO::>.

Organización Mundial de la Salud. (2019). *Envejecimiento y Ciclo de Vida*. Recuperado de:  
<https://www.who.int/ageing/about/facts/es/>.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2015) *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*.  
Recuperado de:  
[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873\\_spa.pdf?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf?sequence=1).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1981). Recuperado de:  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Pacto\\_IDESC.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf).

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1998). Recuperado de:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>.

Regalado, P. (Trad.) (2002). Envejecimiento Activo: Un Marco Político, *Revista Española Geriátrica, Gerontológica*, 37 (S2) pp. 74-105. Recuperado de: <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-espanola-geriatria-gerontologia-124-pdf-13035694>.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de:  
<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2020) *Información Laboral*. Recuperado de:  
<http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf>